REVISTA IURIS DICTIO PERÚ

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO

Fundamentos del Derecho Administrativo de Tránsito

[INTRODUCTION TO ADMINISTRATIVE TRANSIT LAW - Fundamentals of Administrative Transit Law]

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

Sumario: 1. ¿Qué es el tránsito? - 2. ¿Qué es el Derecho Administrativo de Tránsito? - 3. Normatividad básica - 4. Principios del Derecho Administrativo de Tránsito - 5. Autoridades de Tránsito - 6. Actividad de fiscalización - 7. Procedimiento administrativo sancionador de tránsito - 8. Infracciones de tránsito - 9. Sanciones administrativas - 10. Medidas preventivas - 11. Registro Nacional de Sanciones

---

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico – administrativo de los fundamentos del Derecho Administrativo de Tránsito, estableciendo una definición, su normatividad básica, principios de regulación, autoridades de tránsito competentes y el procedimiento administrativo sancionador de tránsito.*

***Abstract**. The reader is offered a legal-administrative analysis of the foundations of Administrative Transit Law, establishing a definition, its basic regulations, regulatory principles, competent transit authorities and the administrative procedure for sanctioning transit.*

Palabras Clave: Tránsito – Derecho Administrativo de Tránsito – Autoridades de Tránsito

Keywords: Transit – Administrative Transit Law – Transit Authorities

Recibido 20/01/2024
Aprobado 05/02/2024

De lege patere quam ipse fecisti[1]. La circulación de peatones y conductores de vehículos en la vía pública es fiscalizada por las autoridades de tránsito, con la finalidad de garantizar una sociedad libre y democrática que respete los derechos y libertades de cada uno de los ciudadanos que se desplazan en la vía pública.

* El autor es abogado especialista en Derecho del Trabajo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] Sufre la ley que tú mismo hiciste

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

1. ¿QUÉ ES EL TRÁNSITO?

El **tránsito** es el conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales por las vías terrestres de uso público (circulación)[2]. De esta manera, el tránsito terrestre es el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la legislación de tránsito[3], *verbi gratia*, la persona que cruza la calle por la línea peatonal, el conductor del vehículo que conduce en una avenida, el jinete con su caballo de paso que transitan por una calle.

En el ordenamiento jurídico peruano, el tránsito, *in essentia*, está regulado en el **Reglamento Nacional de Tránsito** que contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; las disposiciones sobre licencias de conducir y las que establecen las infracciones y sanciones y el correspondiente Registro Nacional de Sanciones; así como las demás disposiciones que sean necesarias[4]. Sin embargo, con relación a las disposiciones sobre licencias de conducir del Reglamento Nacional de Tránsito se desagregaron en el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado por el Decreto Supremo 007-2016-MTC. De esta manera, específicamente, la normatividad de tránsito contiene

a. Las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones
b. Las normas que establecen las infracciones y sanciones de tránsito.
c. Las normas correspondientes al Registro Nacional de Sanciones.

De esta manera, tenemos que establecidas las reglas que deben observar los conductores y peatones, es posible fiscalizar la contravención a las normas de tránsito, para luego iniciar procedimientos sancionadores de tránsito que imputen la comisión de presuntas infracciones administrativas, para que luego de un debido proceso se establezca el archivo o sanción administrativa que será registrada en el Registro Nacional de Sanciones.

2. ¿QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO?

El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula las relaciones jurídicas entre los administrados y las entidades públicas y las relaciones jurídicas entre las entidades públicas. Conforme a esto, el **Derecho Administrativo de Tránsito** es la rama del derecho público que regula las relaciones jurídicas entre los **peatones** y **conductores** de **vehículos** con las **autoridades de tránsito** con relación al uso y desplazamiento en las **vías públicas**. Son elementos de la definición del Derecho Administrativo de Tránsito los siguientes:

a. Conductor. Persona que maneja el mecanismo de dirección de un vehículo o va al mando del mismo o está a cargo de los mandos adicionales del vehículo destinado al aprendizaje de la conducción[5], *verbi gratia*, el conductor de un automóvil sedán.

---

[2] Cfr. Artículo 2 Código de Tránsito, Perú
[3] Cfr. Artículo 2 Ley 27181, Perú
[4] Cfr. Artículo 23 Código de Tránsito, Perú
[5] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú

b. Vehículo. Artefacto de libre operación que sirve para transportar personas o bienes por una vía[6], *verbi gratia*, una camioneta.

c. Peatón. Persona que circula caminando por una vía pública[7], *verbi gratia*, el abogado que transita las calles para llegar a su oficina.

d. Vía. Carretera, vía urbana o camino rural abierto a la circulación pública de vehículos y/o peatones, y también de animales[8].

e. Vía Pública. Vía de uso público, sobre la cual la Autoridad competente impone restricciones y otorga concesiones, permisos y autorizaciones[9], *verbi gratia*, la avenida Paseo de la República.

f. Autoridad de tránsito. Es la persona que ostenta un cargo público y/o realiza funciones de tránsito. Las autoridades de tránsito se relacionarán con los conductores de vehículos y peatones a través de la actividad de fiscalización y los procedimientos administrativos de tránsito que correspondan.

3. NORMATIVIDAD BÁSICA

El Derecho Administrativo de Tránsito se sustenta, básicamente, en las siguientes normas del ordenamiento jurídico peruano:

a. Ley 27181 (08 de octubre de 1999). Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Perú.

b. Decreto Supremo 016-2009-MTC (22 de abril de 2009). Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito.

c. Decreto Supremo 004-2020-MTC (02 de febrero de 2020). Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios. Perú.

A la normatividad antes indicada, será de aplicación supletoria, principalmente, el Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.

4. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO

Los principios del Derecho Administrativo de Tránsito no deben confundirse con los principios de tránsito que, *in essentia*, se sustentan en el principio de libre circulación y seguridad de los usuarios. En efecto, dada la connotación administrativa de este Derecho Administrativo de Tránsito que se sustenta en la relación jurídica entre peatones y conductores con las autoridades de tránsito a través de procedimientos administrativos, los principios aplicables al derecho administrativo de tránsito serán los principios del procedimiento administrativo que según su naturaleza son aplicables a la regulación de

[6] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú
[7] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú
[8] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú
[9] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú

tránsito, sin perjuicio de aplicar los principios de tránsito. Es así que los principios del derecho administrativo de tránsito, sin que sea esta enumeración taxativa, son los siguientes:

4.1. Principio de legalidad. Las autoridades de tránsito deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas[10]. Esta obligación de las autoridades de tránsito no implicará que las mismas puedan realizar el control difuso de normas por contravención a la Constitución, puesto que esta facultad es solo de los jueces conforme a nuestra Constitución; sin embargo, la autoridad de tránsito tiene la obligación de interpretar las normas de tránsito de manera que atiendan al interés público de defender los derechos fundamentales de los administrados (peatones y conductores).

4.2. Principio de interés público. Es deber de las autoridades de tránsito interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados[11]. En efecto, las autoridades de tránsito deben observar el interés público en la emisión de sus actos administrativos, los cuales tienen como requisito la finalidad pública, la emisión de actos administrativos con defecto en la finalidad pública acarrea su nulidad, *verbi gratia*, la papeleta de un conductor que le es remitida por su correo electrónico, sin que existe autorización expresa y escrita, contraviene su derecho al debido procedimiento, aun cuando el mismo haya cometido una infracción muy grave, como conducir en estado de ebriedad, en este caso, la autoridad de tránsito deberá de hacer prevalecer el interés público de preservar los derechos fundamentales de los conductores y peatones.

4.3. Principio del debido procedimiento. Los conductores y peatones gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten[12], *verbi gratia*, el conductor solicita el uso de la palabra a la autoridad de tránsito, generando la obligación de otorgarle el día y la hora que considere oportunos para el ejercicio de su derecho antes de la emisión de la resolución final.

4.4. Principio de razonabilidad. Las decisiones de la autoridad de tránsito, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido[13]. En efecto, tanto en la actividad de fiscalización como en los procedimientos de tránsito se debe actuar con razonabilidad respecto de los conductores y peatones, realizando las acciones administrativas que resulten estrictamente necesarias para cumplir con el interés público, *verbi*

[10] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[11] Cfr. Artículo 86 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[12] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[13] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

gratia, no podría ser razonable que, ante la medida preventiva de retención del vehículo, este permanezca en la comisaría por más de las veinticuatro (24) horas que establece la ley

4.5. Principio de imparcialidad. Las autoridades de tránsito actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados (conductores y peatones), otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento de tránsito, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general[14], *verbi gratia*, la autoridad de tránsito en un procedimiento sancionador de tránsito no debe pretender imponer una sanción desde su inicio, deberá de atender los argumentos que exprese el conductor, además de buscar la verdad material, para luego recién establecer la imposición de una sanción.

4.6. Principio de informalismo. Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público[15], *verbi gratia*, habiendo sido notificado con la papeleta de tránsito, el administrado interpone recurso administrativo de apelación, en este caso, la autoridad de tránsito no puede declarar improcedente el recurso de apelación, sino que deberá considerarlo como los descargos a la papeleta, preservando el derecho de defensa del administrado.

4.7. Principio de presunción de veracidad. En la tramitación del procedimiento administrativo de tránsito, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman; esta presunción admite prueba en contrario[16], *verbi gratia*, impuesta una foto papeleta por exceso de velocidad al propietario del vehículo, éste presenta la declaración jurada con firma legalizada del administrado al que le prestó su vehículo y se excedió en la velocidad, esta declaración se debe considerar prueba de descargo por cuanto los hechos que se afirman se consideran que responden a la verdad. .

4.8. Principio de buena fe. La autoridad de tránsito, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe[17], *verbi gratia*, el pago de una papeleta que realiza un tercero, sin autorización del conductor, para generar un reconocimiento de la infracción de tránsito, es un acto que contraviene la buena fe.

4.9. Principio de verdad material. En el procedimiento, la autoridad de tránsito competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados[18]. En búsqueda de la verdad sustancial, la autoridad de tránsito tiene el deber de actuar los medios de prueba que considere

[14] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[15] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[16] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[17] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[18] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

necesarios para esclarecer los hechos investigados, *verbi gratia*, puede admitir la actuación de medios probatorios de oficio.

4.10. Principio de participación. Las autoridades de tránsito deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa[19]. La autoridad de tránsito no puede negar el acceso al expediente administrativo del que es parte el administrado, alegando información confidencial.

4.11. Principio de simplicidad. Los trámites establecidos por la autoridad de tránsito deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria[20], *ergo*, no sería posible requerir al administrado la utilización de un determinado formato para presentar sus descargos, puesto que la utilización de formatos únicos de trámite (FUT) es una facultad de los administrados.

4.12. Principio del ejercicio legítimo del poder. La autoridad de tránsito ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general[21], *verbi gratia*, el efectivo policial, que no es de tránsito, no puede realizar una labor de fiscalización a un conductor que normalmente conduce su vehículo.

4.13. Principio de responsabilidad. La autoridad de tránsito está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa[22], *verbi gratia*, si se interna ilegalmente el vehículo al depósito, el propietario podría solicitar el pago de una indemnización por lucro cesante, al ser el vehículo su herramienta de trabajo.

5. AUTORIDADES DE TRÁNSITO

Son autoridades competentes en materia de tránsito[23]:

5.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En materia de tránsito terrestre, es el órgano rector a nivel nacional y tiene las siguientes competencias[24]:

a. Competencias normativas

i) Evaluar y actualizar el Reglamento Nacional de Tránsito y dictar sus normas complementarias.
ii) Interpretar los principios del tránsito terrestre, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

b. Competencias de gestión

i) Diseñar sistemas de prevención de accidentes de tránsito.

[19] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[20] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[21] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[22] Cfr. Artículo IV Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[23] Cfr. Artículo 3 Código de Tránsito, Perú
[24] Cfr. Artículo 4 Código de Tránsito, Perú

ii) Diseñar y poner a disposición el Registro Nacional de Sanciones a las autoridades competentes en fiscalización en materia de tránsito terrestre.
iii) Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional para una mejor aplicación del Reglamento Nacional de Tránsito.

5.2. Superintendencia de Transporte de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN. En materia de tránsito terrestre, en la red vial bajo su competencia, tiene las siguientes competencias[25]:

a. Competencia de gestión
Recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito.

b. Competencia de fiscalización
i) Supervisar, detectar infracciones, imponer las sanciones y aplicar medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones legales vinculadas al tránsito terrestre.
ii) Inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción que imponga en el ámbito de su competencia, así como las medidas preventivas y sanciones que imponga.
iii) Aplicar las sanciones por acumulación de puntos cuando la última infracción que originó la acumulación de puntos se haya cometido.
iv) Mantener actualizado el Registro Nacional de Sanciones en el ámbito de su competencia.

En el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUTRAN, encontramos como órgano de línea a la Subgerencia de Fiscalización de Tránsito que es la unidad orgánica encargada de supervisar y fiscalizar el tránsito en la red vial de competencia de la SUTRAN; de gestionar el sistema de imposición de papeletas por infracciones al tránsito; de fiscalizar el cumplimiento de las normas en avisos publicitarios y de supervisar la correcta señalización de las vías y atención de emergencias en la red vial de su competencia, en relación con los accidentes de tránsito[26].

5.3. Las Municipalidades Provinciales. En materia de tránsito terrestre, en su respectiva jurisdicción tienen las siguientes competencias[27]:

a. Competencias normativas
Emitir normas y disposiciones complementarias necesarias para la aplicación del Reglamento Nacional de Tránsito dentro de su respectivo ámbito territorial.

b. Competencias de gestión

i) Administrar el tránsito de acuerdo al Reglamento Nacional de Tránsito y las normas nacionales complementarias.
ii) Recaudar y administrar los recursos provenientes del pago de multas por infracciones de tránsito.

---

[25] Cfr. Artículo 4-A Código de Tránsito, Perú
[26] Cfr. Artículo 46 Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN, Perú
[27] Cfr. Artículo 5 Código de Tránsito, Perú

iii) Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción.

c. Competencia de fiscalización
i) Supervisar, detectar infracciones, imponer sanciones y aplicar las medidas preventivas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones de tránsito.
ii) Inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción impuestas en el ámbito de su competencia; así como las medidas preventivas y sanciones que imponga en la red vial (vecinal, rural y urbana).
iii) Aplicar las sanciones por acumulación de puntos cuando la última infracción que originó la acumulación de puntos se haya cometido en el ámbito de su jurisdicción.
iv) Mantener actualizado el Registro Nacional de Sanciones en el ámbito de su competencia.

Respecto a la competencia de tránsito entre la SUTRAN y las Municipalidades Provinciales debe tenerse en cuenta que *"si bien la SUTRAN y las Municipalidades Provinciales tienen competencias para la supervisión y detección de infracciones de tránsito, éstas son ejercidas en la red vial de su competencia. En el caso de la SUTRAN, son ejercidas en la red vial nacional, departamental y regional, mientras que las Municipalidades Provinciales en su respectiva red vecinal o rural"*[28].

5.4. Las Municipalidades Distritales. En materia de tránsito terrestre, ejercen funciones de gestión y fiscalización, en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la Municipalidad Provincial respectiva y las previstas en el Reglamento Nacional de Tránsito[29], esta competencia no implica la posibilidad de establecer infracciones ni imponer sanciones. Esta competencia deberá entenderse, *verbi gratia*, conforme al punto resolutivo 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de mayo de 2020 recaída en el Expediente 0028-2018-PI/TC que indica

"Declarar INFUNDADA la demanda en el extremo referido al artículo decimocuarto de la Ordenanza Municipal 467-MPL, siempre y cuando se interprete que ***la implementación de inspectores municipales para la verificación de placas vehiculares tendrá como único propósito dar cuenta a la PNP para que sea esta autoridad la que tome las acciones pertinentes"*** *(el resaltado es nuestro).*

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en el Oficio 0174-2022-DP/AMASPPI del 12 de mayo de 2022 indica

"De conformidad con lo expuesto, ***la municipalidad distrital no puede ejercer el control del tránsito terrestre, por ser competencia de la municipalidad provincial****, la que con el apoyo de la Policía Nacional del Perú, supervisa, controla y sanciona las infracciones sobre la materia, incluidas las faltas relacionadas al estacionamiento vehicular" (el resaltado es nuestro).*

Asimismo, las municipalidades distritales realizarán, en materia de vialidad, la instalación, mantenimiento y renovación de los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción[30].

[28] Fundamento 2.6 Informe 423-2016-MTC/15.01, Perú
[29] Cfr. Artículo 6 Código de Tránsito, Perú
[30] Cfr. Artículo 6 Código de Tránsito, Perú

5.5. La Policía Nacional del Perú. En materia de tránsito terrestre, a través del efectivo asignado al control del tránsito o al control de carreteras, es competente para[31]:

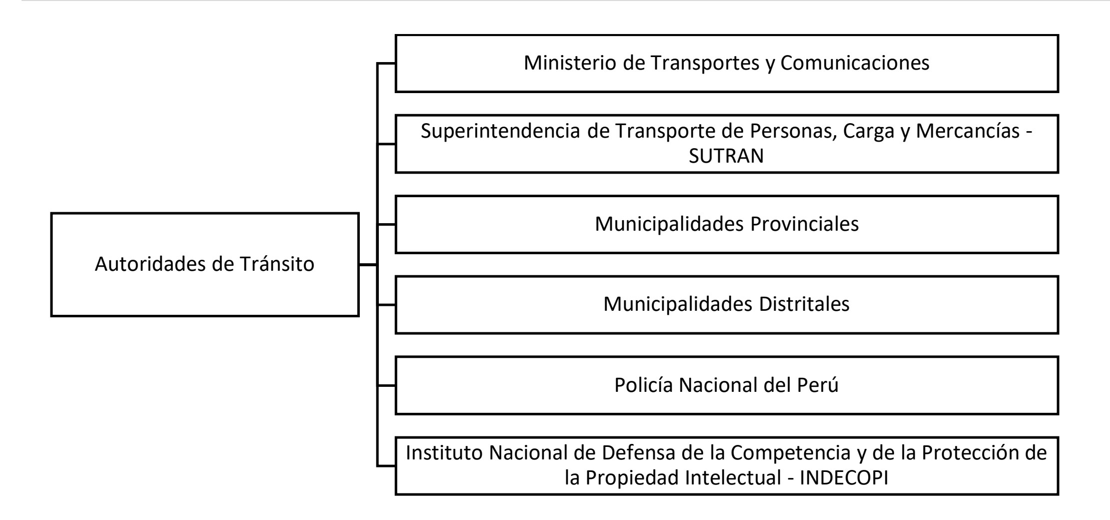
a. Garantizar y controlar la libre circulación en las vías públicas del territorio nacional.
b. Fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial por los usuarios de la infraestructura vial; así como aplicar medidas preventivas.
c. Ejercer funciones de control, dirigiendo y vigilando el normal desarrollo del tránsito.
d. Prevenir, investigar y denunciar ante las autoridades que corresponda, las infracciones de tránsito.
e. Inscribir en el Registro Nacional de Sanciones, las papeletas de infracción y medidas preventivas que imponga en la red vial (vecinal, rural y urbana, regional y nacional).

El efectivo policial responsable de fiscalizar el cumplimiento de las normas de tránsito, es aquél que se encuentra debidamente asignado a las **unidades policiales de control de tránsito o al control de carreteras**; las indicaciones audibles y/o visibles que imparta el efectivo policial en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de las normas de tránsito son de obligatorio cumplimiento por parte de todos los usuarios de la red vial[32].

5.6. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI. Supervisa el cumplimiento de las normas generales sobre protección al consumidor, en materia de tránsito terrestre[33], *verbi gratia*, es expresión de esta competencia lo indicado en los fundamentos 19, 20 y 21 de la Resolución 1235-2013/SPC-INDECOPI recaída en el Expediente 057-2011/CPC-INDECOPI-ANC que indican

"19. Por las consideraciones expuestas, el Indecopi resulta ser la entidad competente para conocer y sancionar las afectaciones a los derechos de los consumidores verificadas en el ámbito del servicio de transporte terrestre de pasajeros. 20. Es preciso indicar que en anteriores pronunciamientos, por voto en mayoría, la Sala consideró que el incumplimiento per se de las condiciones de acceso y permanencia previstas en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, vistas como medidas destinadas a prevenir posibles daños que con ocasión de la prestación del servicio de transporte podrían producirse en los consumidores, únicamente podía ser sancionado por la Sutran o por los Gobiernos Regionales, dependiendo del caso. 21. Sin embargo, consideramos necesario realizar un cambio de criterio, en atención a los fundamentos expuestos en la presente resolución que sustentan la competencia del Indecopi, como la autoridad que, en materia de transporte y tránsito terrestre, se encuentra encargada de velar por la idoneidad de los servicios de transporte terrestre y por la transparencia de la información que se brinden a los consumidores, conforme a lo establecido en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ***de allí que bajo ese marco cuenta con potestades sancionadoras de las conductas que constituyan infracciones al deber de idoneidad, al deber de información o impliquen riesgos injustificados o no advertidos para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes, entre otros*** *" (el resaltado es nuestro).*

[31] Cfr. Artículo 7 Código de Tránsito, Perú
[32] Cfr. Artículo 7 Decreto Supremo 022-2019-IN, Perú
[33] Cfr. Artículo 8 Código de Tránsito, Perú



6. ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN

La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos[34].

La competencia de fiscalización de las autoridades de tránsito se describe en el artículo 13 de la Ley 27181 – Ley general de Transporte y Tránsito Terrestre que indica

"La competencia en esta materia comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios".

Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia[35].

La Administración Pública ejerce su actividad de fiscalización con diligencia, responsabilidad y respeto a los derechos de los administrados, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados, en caso corresponda[36].

El **Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces**, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente[37]. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario[38].

[34] Cfr. Artículo 239.1 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[35] Cfr. Artículo 240.1 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[36] Cfr. Artículo 241.1 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[37] Cfr. Artículo 244.1 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú
[38] Cfr. Artículo 244.2 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

En el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre se indica que **son medios probatorios las Actas de Fiscalización; las Papeletas de Infracción de Tránsito**; los informes que contengan el resultado de la fiscalización de gabinete; las actas, constataciones e informes que levanten y/o realicen otros órganos del MTC u organismos públicos, de los hechos en ellos recogidos, salvo prueba en contrario. Corresponde al administrado aportar los elementos probatorios que desvirtúen los hechos que se les imputan[39].

Para el ejercicio de sus funciones de fiscalización, la PNP puede utilizar medios electrónicos, computarizados u otros mecanismos tecnológicos que permitan verificar la comisión de la infracción de manera verosímil[40].

7. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO

El conductor de un vehículo es responsable administrativamente de las infracciones de tránsito vinculadas a su propia conducta durante la circulación; por su parte, el peatón es responsable administrativamente de las infracciones de tránsito vinculadas a su propia conducta[41].

7.1. Inicio del procedimiento

El Procedimiento Administrativo Sancionador Especial se inicia con la notificación al administrado del documento de imputación de cargos, el cual es efectuado por la autoridad competente[42]. En materia de tránsito terrestre, es documento de imputación de cargos, la Papeleta de Infracción de Tránsito o la resolución de inicio[43].

En la detección de infracciones de transporte y tránsito mediante acciones de control o de fiscalización, la notificación del documento de imputación de cargos se entenderá válidamente realizada con su entrega al presunto responsable[44].

7.2. Descargos

Notificado el documento de imputación de cargos, el administrado puede[45]: a) efectuar el reconocimiento voluntario de la infracción, o b) efectuar los descargos de la imputación efectuada.

El administrado puede presentar sus descargos por escrito ante la unidad orgánica o dependencia de la autoridad competente a cargo de la instrucción del procedimiento, a fin de desvirtuar la imputación efectuada, ofreciendo los medios probatorios que considere pertinentes[46]. El plazo para presentar los descargos es de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de entregado el acto de inicio de procedimiento sancionador, *verbi gratia*, la papeleta de tránsito.

7.3. Informe Final de Instrucción

[39] Cfr. Artículo 8 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[40] Cfr. Artículo 9 Decreto Supremo 022-2019-IN, Perú
[41] Cfr. Artículo 289 Código de Tránsito, Perú
[42] Cfr. Artículo 6 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[43] Cfr. Artículo 6 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[44] Cfr. Artículo 6 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[45] Cfr. Artículo 7 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[46] Cfr. Artículo 7 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú

Recibidos los descargos del administrado, o vencido el plazo para su presentación sin que se hayan presentado descargos, la Autoridad Instructora elabora el Informe Final de Instrucción, en el que concluye determinando de manera motivada las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción o incumplimiento, la norma que prevé la imposición de sanción, la propuesta de sanción que corresponda o el archivo del procedimiento, así como las medidas administrativas a ser dictadas, según sea el caso[47].

Concluida la etapa de instrucción, la Autoridad Instructora remite el Informe Final de Instrucción a la Autoridad Decisora, a fin de que ésta disponga la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador[48].

Si en el Informe Final de Instrucción la Autoridad Instructora concluye en la existencia de responsabilidad administrativa por la infracción o incumplimiento imputado, la Autoridad Decisora notifica al administrado el referido informe de manera conjunta con la Resolución Final del procedimiento[49].

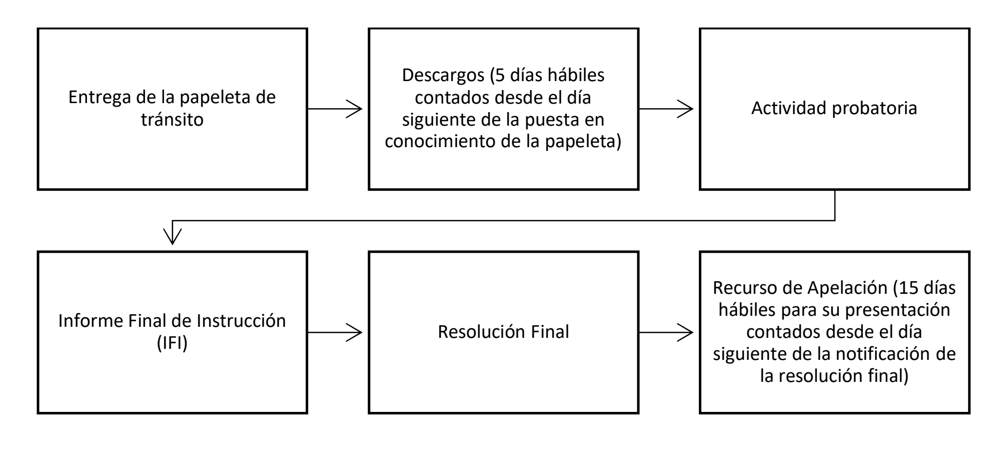
7.4. Resolución Final

La Autoridad Decisora emite la Resolución Final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan[50].

En caso se determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados, la Autoridad Decisora dispone archivar el procedimiento administrativo sancionador[51].

7.5. Recurso impugnativo

El administrado puede interponer únicamente el recurso de apelación contra la Resolución Final; el plazo para interponer dicho recurso es de quince (15) días hábiles desde su notificación[52].



[47] Cfr. Artículo 10 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[48] Cfr. Artículo 10 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[49] Cfr. Artículo 10 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[50] Cfr. Artículo 11 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[51] Cfr. Artículo 11 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú
[52] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 004-2020-MTC, Perú

8. INFRACCIONES DE TRÁNSITO
Las infracciones de tránsito se clasifican de la siguiente forma[53]:

a. Del conductor, *verbi gratia*, conducir un vehículo automotor sin tener licencia de conducir.
b. Del peatón, *verbi gratia*, cruzar de manera intempestiva o temerariamente la calzada, sin respetar las normas de tránsito.

Las infracciones de tránsito para los efectos de las sanciones se califican como Leves (L), Graves (G), y Muy Graves (MG)[54].

9. SANCIONES ADMINISTRATIVAS
Las infracciones de tránsito son sancionadas por la Autoridad Competente que corresponda[55], esto es, las sanciones que se impongan por infracciones de tránsito son aplicadas por la SUTRAN o la Municipalidad Provincial, según corresponda[56].

9.1. Sanciones aplicables a los conductores. Las sanciones administrativas aplicables a los conductores por las infracciones de tránsito son[57]:

a. Multa.
b. Suspensión de la licencia de conducir.
c. Cancelación definitiva de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor.

9.2. Sanciones aplicables a los peatones. La sanción pecuniaria administrativa aplicable a los peatones por las infracciones de tránsito es la multa[58].

10. MEDIDAS PREVENTIVAS
Las medidas preventivas tienen carácter provisorio y se ejecutan con el objeto de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía. Las medidas preventivas tienen como finalidad restablecer el cumplimiento de las normas de tránsito; para la aplicación de las medidas preventivas, la autoridad competente puede utilizar como mecanismo complementario dispositivos mecánicos, electrónicos y/o tecnológicos[59]. Las clases de las medidas preventivas son las siguientes[60]:

10.1. Retención de Licencia de Conducir. Es el acto de incautación del documento que habilita al conductor del vehículo.

10.2. Retención del Vehículo. Es el acto de inmovilización del vehículo en la Comisaría de la jurisdicción dispuesto por la Policía Nacional del Perú, por un plazo máximo de veinticuatro (24) horas.

---

[53] Cfr. Artículo 290 Código de Tránsito, Perú
[54] Cfr. Artículo 291 Código de Tránsito, Perú
[55] Cfr. Artículo 291 Código de Tránsito, Perú
[56] Cfr. Artículo 304 Código de Tránsito, Perú
[57] Cfr. Artículo 309 Código de Tránsito, Perú
[58] Cfr. Artículo 319 Código de Tránsito, Perú
[59] Cfr. Artículo 298 Código de Tránsito, Perú
[60] Cfr. Artículo 299 Código de Tránsito, Perú

10.3. Remoción del vehículo. Es el acto mediante el cual un vehículo será retirado de su ubicación en caso constituya un peligro o un obstáculo para el tránsito y la seguridad pública.

10.4. Internamiento del Vehículo. Es el acto mediante el cual se procede a ingresar un vehículo en un depósito vehicular.

11. REGISTRO NACIONAL DE SANCIONES

El Registro Nacional de Sanciones es el catastro global de información sobre las sanciones e infracciones al tránsito terrestre tipificadas. Se encuentra a cargo del Viceministerio de Transportes y es actualizado permanentemente por la Policía Nacional del Perú, las municipalidades provinciales y SUTRAN[61].

El registro de las infracciones y sanciones al tránsito terrestre en el Registro Nacional de Sanciones, está a cargo de la Municipalidad Provincial, SUTRAN o la Policía Nacional del Perú, según corresponda, de acuerdo a las disposiciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que consolida la información y la pone a disposición de las autoridades competentes[62].

Diariamente, la Policía Nacional del Perú remite las papeletas que han sido ingresadas al Registro Nacional de Sanciones a las Municipalidades Provinciales o a la SUTRAN según corresponda, para las disposiciones pertinentes[63].

CONCLUSIÓN

El Derecho Administrativo de Tránsito regula las relaciones jurídicas entre los conductores de vehículos y peatones con las autoridades de tránsito (MTC, SUTRAN, Municipalidades Provinciales, Municipalidades Distritales, PNP e INDECOPI) respecto del uso y desplazamiento en la vía pública; el estudio de esta rama del Derecho, que combina el Derecho Administrativo y el Derecho de Tránsito, implica los principios que lo regulan, las competencias de las autoridades de tránsito, la actividad de fiscalización, el procedimiento sancionador de tránsito, las infracciones y sanciones, las medidas preventivas y el registro Nacional de Sanciones.

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto Supremo 004-2020-MTC (02 de febrero de 2020). Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios. Perú.
- Decreto Supremo 006-2015-MTC (09 de setiembre de 2015). Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargo y Mercancías – SUTRAN. Perú: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Supremo 016-2009-MTC (22 de abril de 2009). Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito.

[61] Cfr. Artículo 2 Código de Tránsito, Perú
[62] Cfr. Artículo 322 Código de Tránsito, Perú
[63] Cfr. Artículo 322 Código de Tránsito, Perú

- Decreto Supremo 022-2019-IN (01 de octubre de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1216, Decreto Legislativo que fortalece la Seguridad Ciudadana en materia de tránsito y transporte. Perú.
- Informe 423-2016-MTC/15.01 (26 de mayo de 2016). Opinión técnico legal sobre fiscalización de normas de tránsito en la Carretera Central solicitado por don BORIS BERESOVSKY DE LAS CASAS. Perú: Dirección de Regulación y Normatividad de la Dirección General de Transporte Terrestre del Viceministerio de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ley 27181 (08 de octubre de 1999). Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Perú.
- Oficio 0174-2022-DP/AMASPPI (12 de mayo de 2022). Indebido control de infracciones de tránsito efectuado por las Municipalidades Distritales de Ate, Comas, Miraflores, Pueblo Libre y Santa Anita. Perú: Defensoría del Pueblo.
- Resolución 1235-2013/SPC-INDECOPI (20 de mayo de 2013). Expediente 057-2011/CPC-INDECOPI-ANC. Perú: Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (19 de mayo de 2020). Expediente 0028-2018-PI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza Municipal 467-MPL, expedida por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, que introduce el Régimen Municipal de Circulación de Motocicletas Lineales o similares en el distrito de Pueblo Libre. Perú: Tribunal Constitucional.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2024). Introducción al Derecho Administrativo de Tránsito. Fundamentos del Derecho Administrativo de Tránsito. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VI, febrero 2024, pp. 17-31. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.